



SECRETARIAT GENERAL

Wallonie

DEPARTEMENT DU
DEVELOPPEMENT DURABLE

AVIS D'INITIATIVE

2017/005640



Cellule autonome d'avis
en Développement durable

SG / Cellule autonome d'avis
en Développement durable

Service public
de Wallonie

26 AVR. 2017

Avis d'initiative relatif à la participation citoyenne lors de l'élaboration de politiques régionales

Destinataire :

Monsieur le Ministre-Président,
Paul Magnette

Date de remise de l'avis :

26 avril 2017

La Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD) peut « adresser d'initiative à chaque ministre, toutes suggestions susceptibles, sur le plan du développement durable, d'atteindre les objectifs visés, d'accroître l'efficacité des moyens engagés, d'améliorer le fonctionnement des services de l'administration et d'optimiser les impacts économiques, environnementaux et sociaux de l'action du Gouvernement » (article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 modifié par l'arrêté du 20 novembre 2014). La CAADD travaille en toute autonomie et assume l'entière responsabilité de ses avis d'initiative.

<http://spw.wallonie.be>
N° Vert : 1718 (Informations générales)



SECRETARIAT GÉNÉRAL

Place Joséphine-Charlotte 2, B-5100 Namur (Jambes) • Tél. : 081 32 13.11 • Fax : 081 32 16 00

INTRODUCTION	3
RECOMMANDATION	4
DU SECTORIEL AU TRANSVERSAL	5
ORIENTATION USAGERS	5
DU LOCAL AU GLOBAL	6
OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	6
PLATEFORME INTERNATIONALE POUR LA GOUVERNANCE	6
DISPOSITIF AU NIVEAU DE L'UNION EUROPÉENNE	7
VERS UN BIEN-ÊTRE OPTIMAL POUR TOUS	8
DU COURT TERME AU LONG TERME	9
EN AMONT : L'AGENDA GOUVERNEMENTAL (FLANDRE)	9
EN AVAL : LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE (FÉDÉRAL)	9
DE L'INFORMATION À LA MOBILISATION	10
CODE DE LA CONSULTATION (FLANDRE)	10
CHARTRE DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC (FRANCE).....	10
QUALITÉ DE L'INFORMATION MISE À DISPOSITION DU CITOYEN (SUISSE)	11

INTRODUCTION

La Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD) prend l'initiative d'un avis sur la participation citoyenne lors de l'élaboration de politiques régionales. La participation citoyenne active et son interface avec les structures et processus traditionnels a été identifiée comme un des trois défis contemporains auxquels les gouvernements locaux font face¹. Les enjeux sous-jacents sont la valorisation de l'expertise citoyenne, leur confiance dans les institutions et l'acceptabilité des politiques.

Des efforts ont été menés par le Parlement wallon pour créer une dynamique citoyenne : pétition, boîte à idées, tirage au sort de citoyens pour participer à la discussion de sujets importants dans les commissions parlementaires. Ainsi, en application de l'article 129 du Règlement, les personnes ou les organismes (associations, sociétés, institutions, etc.) intéressés ont la possibilité de faire part au Parlement de leur opinion sur une proposition de décret, un projet de décret ou une proposition de résolution. Une page 'Consultations publiques'² reprend l'ensemble des documents concernés.

Quand il s'agit de consultations citoyennes à propos de plans, programmes et stratégies par contre, l'information reste éparpillée. Les sites dédiés à ces consultations et enquêtes sont souvent spécifiques.

Pour répondre à ce constat, le présent avis met l'accent sur les outils en ligne facilitant la participation. Le champ de l'avis est donc volontairement circonscrit, tout en ayant conscience que le succès de la participation de la société civile résulte de la complémentarité entre les processus en ligne et *offline*³.

¹ V. PINA, L. TORRES, S. ROYO, [Comparing online with offline citizen engagement for climate change: Findings from Austria, Germany and Spain](#), Government Information Quarterly, volume 4, issue 1, janvier 2017, p.26-36 :

« (...) in the twenty-first century, the demand for new methods of governance is putting governments worldwide under pressure to develop tools for improving information, consultation, and active citizen participation. The need to integrate citizen engagement with traditional structures and processes has been defined as one of the three contemporary challenges faced by local governments. »

² PARLEMENT DE WALLONIE, [Consultations publiques – liste](#).

³ V. PINA, L. TORRES, S. ROYO, [op.cit.](#), p.26-36 :

« The results confirm that e-participation is only an enabler of citizen engagement in participation processes, but it does not overcome all the barriers to these processes. The success of citizen participation cannot be guaranteed merely by introducing ICTs. The integration of e-participation with traditional offline tools for citizen participation is needed. »

RECOMMANDATION

Au regard des éléments développés dans l'avis et sans prétendre à l'exhaustivité, la CAADD propose au Gouvernement wallon de mettre en place **un site web couple permettant à la société civile de s'impliquer dans de bonnes conditions dans le débat autour des grandes réformes** :

- en étendant l'initiative du Parlement wallon notamment aux plans, programmes et stratégies élaborés par le Gouvernement ;
- en fournissant un agenda prévisionnel des réformes ;
- en coordonnant le calendrier des consultations ;
- en documentant les citoyens sur les consultations (publication des projets, rapports et avis utiles à la compréhension des enjeux) ;
- en garantissant une consultation sur différents supports (électronique et papier) ;
- en définissant la façon dont les contributions du public seront prises en compte (charte ou code de la participation du public).

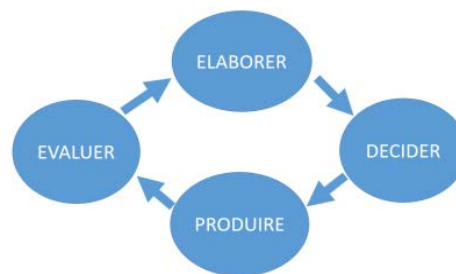
DU SECTORIEL AU TRANSVERSAL⁴

Orientation usagers

- L'orientation usager est l'un des quatre axes du Contrat d'administration du Service public de Wallonie. En effet, le Comité stratégique a pris notamment l'engagement de développer une administration de proximité, orientée usagers.

Dans le cadre de cette orientation usagers, faciliter la consultation citoyenne avec la mise en ligne d'un site coupole reprenant l'ensemble des documents (plans, programmes, stratégies, autres) soumis à consultation citoyenne constituerait une véritable avancée.

L'orientation usager concerne en effet tous les stades de management de la relation avec l'utilisateur⁵ et entend couvrir toutes les étapes du cycle de la gouvernance publique, cycle qui peut se résumer ainsi :



⁴ L'analyse de cette dimension consiste à prendre en compte simultanément les impacts d'une législation sur les piliers du développement durable (économique, social et environnemental). Elle implique également de vérifier les liens du projet de décision avec les autres politiques wallonnes. Ce faisant, on limite le risque d'une vision 'en silo', susceptible d'occasionner des contradictions entre les politiques, et l'on renforce les synergies.

⁵ M. DAMAR, [Pour des citoyens impliqués et non consultés](#), blog, publié le 2 mars 2017.

DU LOCAL AU GLOBAL⁶

Objectifs de développement durable

- Dix-sept objectifs de développement durable (ODD)⁷, déclinés en cibles, ont été adoptés par les dirigeants du monde entier le 25 septembre 2015. Ils visent la prospérité et le bien-être de tous. La cible 16.7 vise à :

« Faire en sorte que le processus de prises des décisions soit souple, ouvert à tous, participatif et représentatif à tous les niveaux ».

A propos de cette cible, un plaidoyer⁸ associatif épinglait :

« Reconnaître la plus-value de processus participatifs larges et soutenus et la force, le dynamisme et l'expertise de la vie associative, dont le travail politique peut se nourrir. Ceci en créant des canaux accessibles qui assurent un dialogue fluide avec les différentes associations sur les nombreux thèmes liés à la gouvernance. Sur cette base, une politique véritablement participative peut se déployer, assortie de procédures et de structures de consultation transparentes et obligatoires qui assurent une implication réelle contraignante pour les pouvoirs publics dans la préparation et la mise en œuvre des politiques. »

Plateforme internationale pour la gouvernance

- En 2011, la plateforme internationale *Open Government Partnership* (OGP) est créée et rassemble déjà aujourd'hui 75 pays. Elle vise à développer de nouvelles initiatives de gouvernance plus ouverte, plus responsable, plus 'impliquante' pour les citoyens en s'aidant notamment des nouvelles technologies. Sur cette plateforme, on trouve un modèle de plan d'actions⁹ favorisant l'implication citoyenne.

Pareil modèle pourrait structurer la dynamique visant à impliquer davantage les Wallonnes et les Wallons.

⁶ S'intéresser à l'intégration verticale, implique d'examiner les multiples niveaux de gouvernance dans lesquels le projet de décision s'insère. Ceci permet de s'assurer de la cohérence entre politiques à différents échelons d'une part et de soutenir une solidarité internationale d'autre part.

⁷ NATIONS UNIES, Agenda 2030, [Objectifs de développement durable – 17 objectifs pour transformer le monde](#), adoptés le 25 septembre 2015.

⁸ B. TIERENS, A. BROUYAUX (coord.), [Pistes pour la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable en Belgique](#), 2015, 56p.

⁹ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, [OGP National Action Plan – guidance note](#), 5p.

Dispositif au niveau de l'Union européenne

- L'Union européenne a déployé des moyens en vue d'encourager les contributions *ex ante* au travail législatif, et ce au travers de trois dispositifs :
 1. avis sur les nouvelles idées d'actes législatifs ou sur les plans d'évaluation de législations spécifiques et les 'bilans de qualité' d'actes liés¹⁰. Les actions proposées sont présentées dans des documents appelés 'feuilles de route' et 'analyses d'impact initiales' ;
 2. avis sur certains aspects des analyses d'impact, avant que la Commission ne finalise ses propositions¹¹. Les analyses d'impact portent sur les sujets à traiter, la question de savoir si l'action doit être menée au niveau de l'UE et les effets possibles des différentes solutions envisagées (durée de la consultation : 12 semaines minimum) ;
 3. dès que la Commission a approuvé une proposition législative et qu'elle l'a transmise pour adoption au Parlement européen et au Conseil, possibilité de formuler des remarques sur cette proposition¹², ainsi que sur le rapport d'analyse d'impact publié. La Commission recueille les points de vue et les soumet au Parlement et au Conseil (période de contribution : 8 semaines).

¹⁰ COMMISSION EUROPÉENNE, [Donnez votre avis sur les feuilles de route et les analyses d'impact initiales](#).

¹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, [Participez aux consultations publiques](#).

¹² COMMISSION EUROPÉENNE, [Donnez votre avis sur les propositions législatives de la Commission](#).

VERS UN BIEN-ÊTRE OPTIMAL POUR TOUS¹³

La CAADD plaide pour que les consultations citoyennes puissent s'appliquer à toutes les compétences de la région. L'objectif est que la société civile ait le sentiment d'avoir prise sur le bien-être des Wallonnes et Wallons.

¹³ A travers l'équité intra-générationnelle on apporte une attention particulière aux risques de pauvreté, aux inégalités ainsi qu'à toutes les formes de discrimination en termes de droits fondamentaux. L'on considère que l'impact d'un projet est favorable s'il améliore l'accès à ces droits et réduit des disparités sociales, démographiques ou géographiques. Sous cette dimension, l'objectif est de vérifier que le projet de décision améliore bien la cohésion sociale et l'accès à une vie digne pour les générations actuelles.

DU COURT TERME AU LONG TERME¹⁴

En amont : l'agenda gouvernemental (Flandre)

- En Flandre, une information est fournie aux citoyens, entreprises et associations au sujet de l'agenda gouvernemental via un site dédié¹⁵. Fournir un tel planning, qui détaille en quelque sorte la Déclaration de politique régionale, permet alors véritablement aux acteurs de la société civile de préparer leurs contributions dans des conditions correctes. Toutes les compétences ministérielles et tous les types de textes (décrets, arrêtés, autres) y sont repris.

En aval : les résultats de la consultation publique (fédéral)

- Sur le site du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, on trouve un répertoire¹⁶ de l'ensemble des consultations publiques en cours et passées. Un autre site fédéral répertorie l'ensemble des consultations menées en Belgique (en cours et passées) en application de la Convention d'Aarhus¹⁷.
Pour les consultations passées, il est fait état des résultats de la consultation publique et des suites qui y ont été données.

¹⁴ C'est une solidarité dans le temps qui est visée à travers l'équité inter-générationnelle. A ce niveau, il convient d'être particulièrement attentif aux conséquences graves et/ou irréversibles d'une politique ou encore à la présence de risques et d'incertitudes difficiles à évaluer. Dans cette optique, vérifier le recours à la prospective et à l'évaluation prend tout son sens. Au travers de cet exercice, la finalité est de veiller à la disponibilité des ressources à long terme, afin qu'elles puissent répondre aux besoins des générations futures.

¹⁵ VLAANDEREN, [Regelgevingsagenda](#) :

« Een regelgevingsagenda is een publiek beschikbare lijst van de geplande nieuwe regelgeving of aanpassingen aan bestaande regelgeving. De regelgevingsagenda is een instrument voor betere planning, meer coördinatie en meer transparantie. U kunt de verschillende initiatieven opzoeken via onderstaande zoekfunctie. »

¹⁶ SPF SANTÉ PUBLIQUE, SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT, [Consultations publiques fédérales](#).

¹⁷ SPF SANTÉ PUBLIQUE, SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT, [Portail national de la Convention d'Aarhus](#).

DE L'INFORMATION À LA MOBILISATION¹⁸

Code de la consultation (Flandre)

- En Flandre, un code de la consultation¹⁹ a été édité, contenant une *check-list* précisant qui consulter, à quel propos, quand consulter, comment et en respectant quels critères de qualité.

Charte de la participation du public (France)

- Une ordonnance adoptée récemment en France retient toute notre attention. Il s'agit de l'Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement²⁰. Parmi les principales mesures de l'ordonnance, on note tout particulièrement le nouvel article L. 120-1 précisant les objectifs de la participation du public et listant les droits conférés au public dans le cadre de la mise en œuvre du principe de participation : droit d'accéder aux informations pertinentes, droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation préalable, droit de bénéficier de délais suffisants pour formuler des observations ou propositions ou encore droit d'être informé de la manière dont ont été prises en compte les contributions du public.
- On note également que la France a adopté le 17 novembre dernier une charte de la participation du public²¹ dans laquelle les participants reconnaissent mutuellement et respectent :
 - les expertises réalisées par le porteur de projet ;
 - les savoirs des participants et leur expertise d'usage ;
 - les expertises complémentaires et/ou alternatives à celles réalisées par le porteur de projet.

Cette reconnaissance est d'importance quand on sait que l'expertise de terrain peut jouer un rôle crucial dans la détection et le signalement de problèmes.

¹⁸ La mobilisation des parties prenantes (société civile, acteurs économiques, pouvoirs publics) est passée au crible de l'analyse. En fonction du projet concerné, des modalités d'information, de consultation ou de partenariat peuvent avoir du sens. Plus généralement, ce sont les processus pour atteindre les objectifs du projet qui sont soumis à analyse. Cette mobilisation vise à stimuler la responsabilité sociétale de tous les acteurs concernés par le projet, en amont et/ou en aval du projet de décision.

¹⁹ DEPARTEMENT BESTUURSAKZEN - VLAAMSE OVERHEID, [Consultatiecode- Stappenplan voor publieke raadpleging bij de voorbereiding van regelgeving](#), oktober 2012, 80p.

²⁰ LEGIFRANCE, [Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement](#), JORF n°0181 du 5 août 2016.

²¹ MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER, [Charte de la participation du public](#), décembre 2016, 3p.

Qualité de l'information mise à disposition du citoyen (Suisse)

- Les modalités de consultation citoyenne sont clairement énoncées dans la Confédération suisse²². En outre, l'expérience de la Suisse quant à la procédure et à la qualité de l'information délivrée aux citoyens pour ses votations (611 depuis 1848) mérite l'attention. Ainsi, par exemple, ce dossier d'information sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)²³ fort complet sur base duquel les citoyens peuvent aisément prendre position : présentation du contexte, solutions proposées, recommandation du Conseil fédéral, questions-réponses, interviews et reportages, glossaire.

Pour la Cellule autonome d'avis
en Développement durable,



Marie BOURGEOIS, Experte



Julien PIÉART, Expert



Françoise WARRANT, Experte

²² CONFÉDÉRATION SUISSE, [Révision partielle du droit de la consultation](#), site consulté le 14 mars 2017.

²³ CONFÉDÉRATION SUISSE, [Votation sur la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération \(FORTA\)](#), site consulté le 14 mars 2017.